Parte especial

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 59: La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. La responsabilidad de las autoridades y del personal al servicio de las administraciones públicas. La responsabilidad contable.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

CONTENIDO

1. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....3
1.1. Inicio del procedimiento.....4
1.2. Ordenación del procedimiento.....5
1.3. Instrucción del procedimiento.....5
1.4. Finalización del procedimiento.....7
1.5. Procedimiento simplificado.....8
2. LA RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....9

1. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La CE 1978 consagra con carácter general la responsabilidad de los poderes públicos, de todos ellos, en su art 9, y regula específicamente la responsabilidad tanto de la admón., como de los jueces y tribunales.

La regulación de la responsabilidad de la Administración parte del art 106.2 CE al disponer que *Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.* De lo que se deriva el establecimiento de una responsabilidad directa y objetiva en nuestro ordenamiento.

La responsabilidad patrimonial de la Administración puede surgir tanto de una actividad jurídica, ya se plasme en un acto administrativo o en un reglamento, como de una actividad puramente material o técnica o, incluso, de una simple omisión.

La responsabilidad administrativa regulada en las leyes citadas establece una regulación común a todas las AAPP. Se trata de una responsabilidad directa y no subsidiaria por los daños producidos por la actividad de sus autoridades y funcionarios, debiéndose dirigir la acción contra la propia AP, sin perjuicio del ejercicio de la acción de regreso que la AP puede interponer frente al funcionario o autoridad responsable directo del daño, para poder resarcirse de la indemnización pagada al particular.

Con respecto a los presupuestos para que se pueda exigir **responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas** por las lesiones que causen a los particulares en sus bienes y derechos, salvo por causa de fuerza mayor, el **daño** tiene que ser **evaluable, concreto y singularizado**.

Es decir, no puede tratarse de un daño que afecte a la generalidad de los ciudadanos, sino que debe ser producido e individualizado en un **particular concreto** y monetarizado en una cantidad determinada.

Asimismo, ha de sucederse la **relación de causalidad** entre el funcionamiento normal o anormal de la Administración y el daño/perjuicio ocasionado.

Por último, el perjudicado, **no ha de tener el deber jurídico de soportar dicho daño**.

La indemnización procedente podrá sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado.

1.1. Inicio del procedimiento

El procedimiento se iniciará de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia, tal y como establece el artículo 58 de la LPAC.

En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, el artículo 61.3 de la LPAC dispone que la petición deberá individualizar la lesión producida en una persona o grupo de personas, su relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, su evaluación económica si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo.

La LPAC establece en su artículo 65 una serie de especialidades en el inicio de los procedimientos de de responsabilidad patrimonial:

1. Cuando las Administraciones Públicas decidan iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial será necesario que no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado de acuerdo con lo que se expondrá a continuación.
2. El acuerdo de iniciación del procedimiento se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de diez días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento de este. El procedimiento iniciado se instruirá, aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido.

Asimismo, la LRJSP, en su artículo 67, establece determinados requisitos en las solicitudes de iniciación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, en los siguientes términos:

1. Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo

empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.

En los casos de responsabilidad patrimonial por inconstitucionalidad de una ley o por ser contraria al Derecho de la Unión Europea, de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, el derecho a reclamar prescribirá al año de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o en el «Diario Oficial de la Unión Europea», según el caso, de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea.

2. Además de lo previsto en las solicitudes de iniciación, en la solicitud que realicen los interesados se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante.

1.2. Ordenación del procedimiento

En esta fase del procedimiento no se contemplan especificidades para el procedimiento de responsabilidad patrimonial, por lo que serán de aplicación los preceptos para la ordenación del procedimiento ordinario. En concreto, el expediente administrativo, impulso, concentración de trámites, cumplimiento de trámites y cuestiones incidentales.

1.3. Instrucción del procedimiento

Según el artículo 75 de la LPAC los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Se contempla asimismo en el artículo 76 de la LPAC, el derecho de los interesados a poder, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros

elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

En cuanto a la prueba, el artículo 77.4 LPAC establece que en los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.

La práctica de la prueba, la petición y emisión de informes, se recogen en los artículos 78 y siguientes de la LPAC.

Como especialidad al procedimiento de responsabilidad patrimonial, se prevé en el artículo 81 de la LPAC, la solicitud de informes y dictámenes en este tipo de procedimientos.

1. Será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder de diez días el plazo de su emisión.
2. Cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

A estos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el artículo 91, o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.

El dictamen se emitirá en el plazo de dos meses y deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley.

3. En el caso de reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, será preceptivo el informe del Consejo General del Poder Judicial que será evacuado en el plazo máximo de dos meses. El plazo para dictar resolución quedará suspendido por el tiempo que medie entre la solicitud, del informe y su recepción, no pudiendo exceder dicho plazo de los citados dos meses.

Por último, según dispone el artículo 82 LPAC, instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo

que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Para los supuestos de procedimientos de responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos cuando sean consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma sin, el apartado 5, del artículo 82, será necesario en todo caso dar audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios.

La audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento.

Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

1.4. Finalización del procedimiento

Según el artículo 84 de la LPAC, pondrán in al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad. También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso.

En los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, el acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y modo de indemnización de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, tal y como dispone el artículo 86.5 LPAC.

Una de las especialidades en la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial se encuentra regulada en el artículo 91 LPAC:

1. Una vez recibido, en su caso, el dictamen del Consejo de Estado o, cuando éste no sea preceptivo, una vez finalizado el trámite de audiencia, el órgano competente resolverá o someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo. Cuando no se estimase

procedente formalizar la propuesta de terminación convencional, el órgano competente resolverá en los términos previstos en el apartado siguiente.

2. Además de lo previsto en el artículo 88, en los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, será necesario que la resolución se pronuncie sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, cuando proceda, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.
3. Transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y se notifique resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular.

La LPAC, establece en su artículo 92, el régimen de competencias para la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. En el ámbito de la Administración General del Estado, los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resolverán por el Ministro respectivo o por el Consejo de Ministros en los casos del artículo 32.3 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público o cuando una ley así lo disponga.

En el caso de las Entidades de Derecho Público, las normas que determinen su régimen jurídico podrán establecer los órganos a quien corresponde la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. En su defecto, se aplicarán las normas previstas en este artículo

1.5. Procedimiento simplificado

De acuerdo con el artículo 96.4 LPAC, en el caso de procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado.

Salvo que reste menos para su tramitación ordinaria, los procedimientos administrativos tramitados de manera simplificada deberán ser resueltos en treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento, y constarán únicamente de los siguientes trámites:

a) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado.

b) Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.

c) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.

d) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.

e) Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo.

f) Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo.

g) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo. Desde que se solicite el Dictamen al Consejo de Estado, u órgano equivalente, hasta que éste sea emitido, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver.

   El órgano competente solicitará la emisión del Dictamen en un plazo tal que permita cumplir el plazo de resolución del procedimiento. El Dictamen podrá ser emitido en el plazo de quince días si así lo solicita el órgano competente.

   En todo caso, en el expediente que se remita al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, se incluirá una propuesta de resolución. Cuando el Dictamen sea contrario al fondo de la propuesta de resolución, con independencia de que se atienda o no este criterio, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, lo que se notificará a los interesados. En este caso, se entenderán convalidadas todas las actuaciones que se hubieran realizado durante la tramitación simplificada del procedimiento, a excepción del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente.

h) Resolución.

En el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria.

En el procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando éste haya sido iniciado a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, el silencio tendrá efecto desestimatorio.

Ponen fin a la vía administrativa la resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive, a tenor de lo dispuesto en el artículo 114.1.e) de la LPAC.

2. LA RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Los artículos 36 y 37 de la Ley 40/2015 se encargan de regular esta cuestión. Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere esta Ley, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.

La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento.

Para la exigencia de dicha responsabilidad y, en su caso, para su cuantificación, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.

Asimismo, la Administración instruirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves.

El procedimiento para la exigencia de la responsabilidad al que se refieren los apartados 2 y 3, se sustanciará conforme a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y se iniciará por acuerdo del órgano competente que se notificará a los interesados y que constará, al menos, de los siguientes trámites:

a) Alegaciones durante un plazo de quince días.

b) Práctica de las pruebas admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas durante un plazo de quince días.

c) Audiencia durante un plazo de diez días.

d) Formulación de la propuesta de resolución en un plazo de cinco días a contar desde la finalización del trámite de audiencia.

e) Resolución por el órgano competente en el plazo de cinco días.

La resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa.

Lo dispuesto en los apartados anteriores, se entenderá sin perjuicio de pasar, si procede, el tanto de culpa a los Tribunales competentes.

Por último, respecto de la **responsabilidad penal de las autoridades y el personal al servicio de las AA.PP.,** el artículo 37 dispone que la responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas, así como la responsabilidad civil derivada del delito se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente.

La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.

3. LA RESPONSABILIDAD CONTABLE

La declaración de responsabilidad contable conlleva el reconocimiento del derecho de la Administración a ser indemnizado por los daños y perjuicios sufridos en los caudales o efectos públicos. Consecuentemente, este derecho comporta la obligación de indemnizar por parte del declarado responsable los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad contable tiene una función eminentemente reparadora, se trata de un supuesto típico de responsabilidad civil o patrimonial, que persigue prioritariamente la indemnización a la Administración de los daños y perjuicios causados a los fondos públicos. Así lo establecen el artículo 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas cuando señala «el que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados»; el artículo 176 de la Ley General Presupuestaria al preceptuar que «las autoridades y demás personal al servicio de las entidades contempladas en el artículo 2 de esta ley que por dolo o culpa graves adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones de esta ley, estarán obligados a indemnizar a la Hacienda Pública estatal o, en su caso, a la respectiva entidad los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquellos...»; o el artículo 59.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas cuando señala que «las partes legitimadas activamente podrán pretender ante la jurisdicción contable el reintegro de los daños y el abono de los perjuicios originados a los caudales o efectos públicos y, en ambos casos, con los intereses legales desde el día en que se entienda producido el alcance o irrogados los perjuicios» .

Cuando los daños y perjuicios ocasionados a la Administración lo han sido a los efectos y caudales públicos, la responsabilidad no recibe el tratamiento del art. 36.3 de la Ley 40/2015, de 30 de octubre, sino que, al ser determinante de la llamada responsabilidad contable, recibe un tratamiento diferenciado. La responsabilidad contable se caracteriza por derivar de la responsabilidad específica que incumbe a quienes manejen caudales o efectos públicos y por la necesidad de que concurra una infracción de la normativa presupuestaria o de la normativa contable.

Dicha responsabilidad puede articularse a través de un procedimiento administrativo regulado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y en el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, sobre Expedientes Administrativos de Responsabilidad Contable derivados de infracciones previstas en el título VII de la mencionada ley, siempre que se trate de infracciones contables distintas del alcance y la malversación (art. 176); o bien, mediante procedimiento jurisdiccional ante el Tribunal de Cuentas, tal y como prevén la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas

La vía jurisdiccional ante el Tribunal de Cuentas puede dar lugar a dos procedimientos diferenciados, el procedimiento de reintegro por alcance y el juicio de cuentas, previstos para los siguientes supuestos:

- pretensiones de responsabilidad contable generada por alcance o malversación de fondos públicos, no pudiendo en estos casos acudir a la vía administrativa (art. 180.1 de la Ley General Presupuestaria);
- pretensiones de responsabilidad contable derivada de la no rendición de cuentas o de la rendición defectuosa de las mismas;
- los supuestos de responsabilidad contable que tramitándose en vía administrativa sean avocados por el Tribunal de Cuentas; y
- en el resto de los casos constitutivos de responsabilidad contable que habiéndose resuelto por la Administración se recurran, en cuyo caso el órgano competente para conocer del recurso es también el Tribunal de Cuentas. Por su parte, las resoluciones que dicte el Tribunal de Cuentas serán susceptibles del recurso de casación y revisión ante el Tribunal Supremo (art. 49 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas) (extracto de la autora Ana Isabel Fortes González)